

حوزه‌های مهم نظام صنفی از منظر فضای کسب‌وکار

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۰۸۴۵
خردادماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. حوزه شمول
۸	۲. حوزه نظارت و بازرسی
۱۵	۳. حوزه قیمتگذاری
۲۰	۴. حوزه حل اختلاف
۲۶	جمع بندی و نتیجه گیری
۲۸	منابع و مأخذ



حوزه‌های مهم نظام صنفی از منظر فضای کسب‌وکار

چکیده

از نهادهای تأثیرگذار بر اقتصاد و فضای کسب‌وکار کشور نهادهای موجود در نظام صنفی هستند که در ارائه پروانه کسب، آموزش، قیمتگذاری، نظارت و رسیدگی به شکایات صنفی مؤثر بوده و با توجه به ارتباط مستقیم و تنگاتنگ با مردم و فعالان اقتصادی می‌توانند تأثیر بسزایی در رونق اقتصاد و افزایش سرمایه اجتماعی در جامعه داشته باشند.

با عنایت به نقاط ضعفی که در چهار حوزه اصلی نظام صنفی شامل حوزه شمول، قیمتگذاری، نظارت و رسیدگی به شکایات و اختلافات وجود داشته و در لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور پوشش داده نشده است، در این گزارش به بررسی و ارائه پیشنهاد در این چهار حوزه پرداخته می‌شود.

نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد:

۱. در مورد شمول قانون نظام صنفی اختلاف نظر وجود دارد که اصلاح صورت گرفته در لایحه برای حل آنها کافی نبوده و ماده (۲) قانون نظام صنفی باید مورد تجدیدنظر و اصلاح قرار گیرد.

۲. در مورد حوزه نظارت، با توجه به تغییرات صورت گرفته در مقررات و بخشنامه‌های فراتر از قانون موجود، باید تعیین تکلیف قانونی صورت گیرد. در مورد نظارت‌های مربوط به حوزه‌های بهداشتی، زیباسازی، استاندارد و... نیز تفاهمنامه‌هایی فاقد پشتوانه قانونی میان شورای اصناف کشور و نهادهای حاکمیتی ذیربط صورت گرفته که نیازمند حکم قانونی مناسب است.

۳. در مورد حوزه قیمتگذاری، در عین حال که اصلاح صورت گرفته در لایحه مناسب است، اما باید مواردی مانند «سود عمده‌فروشی»، «سود خرده‌فروشی»، «ضریب پخش» و... که جزء الزامات قیمتگذاری مذکور در آیین‌نامه است در قانون نیز ذکر شود. قابل ذکر آنکه طرح هدفمندسازی یارانه‌ها شرایط خاصی در مورد قیمتگذاری حاکم کرده است که باید در اصلاح قانون به آن توجه شود.

۴. در مورد مرجع رسیدگی به شکایات و اختلافات صنفی، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در

قانون فعلی مرجع رسیدگی هستند که با توجه به تصویب ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کننده و سپردن وظیفه رسیدگی به شکایات و تخلفات صنفی به سازمان تعزیرات حکومتی، مواد مرتبط با این موضوع در قانون نظام صنفی نسخ ضمنی شده‌اند که باید در اصلاح آن قانون این نسخ ضمنی به شکل صریح اعمال شود. پیشنهاد تغییر مرجع رسیدگی شکایات صنفی و بازگشت آن به مرجع مذکور در قانون نظام صنفی فعلی، به دلیل حاکمیتی بودن حوزه قضاوت و نیز عملکرد پیشین پذیرفته نمی‌شود.

مقدمه

اصلی‌ترین سؤال در مورد نظام صنفی همان فلسفه وجودی تشکیلات نظام صنفی است. به عبارت دیگر، اصولاً در صورت فقدان اتحادیه‌ها و تشکل‌های صنفی، چه مشکلی پیش خواهد آمد؟ براساس مطالعات تطبیقی وزارت بازرگانی^۱ در مورد کشورهای دیگر، نظام صنفی در قرن‌های ۱۷، ۱۸ و ۱۹ از بین رفته و در حال حاضر، نظام صنفی در آن کشورها دیگر وجود ندارد و وظایف متصور برای نظام صنفی را دولت‌ها برعهده دارند.

اما در مورد کشور ما باید توجه داشت اولاً در وضعیت کنونی کشور ما هر دوی این نهادها وجود دارند و در نتیجه در صورتی که نتیجه تحقیق برتری یکی از این دو گروه باشد اصلاح روند حاکم بسیار سخت و پرهزینه است ثانیاً شاید بتوان با تقسیم کار مناسب از مزایای وجود هر دو نهاد استفاده کرد و نقاط ضعف هریک را با نقاط قوت وجود دیگری پوشش داد.

در بررسی لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور مشخص می‌شود اصلاحات در نظر گرفته شده در این لایحه بیشتر به مباحث ساختاری این نظام می‌پردازد حال آنکه اصلاح در چهار حوزه اصلی این قانون شامل حوزه شمول، نظارت و بازرسی، قیمتگذاری و حل اختلافات ضروری‌تر است.

همچنین یکی از نکاتی که در سال‌های اخیر و با استناد به قانون موسوم به اجرای سیاست‌های کلی اصلاح اصل چهل و چهارم قانون اساسی در حوزه اصناف صورت گرفته، واگذاری امور مربوط به اصناف به خود آنهاست. درحالی که باید توجه داشت که اولاً در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر لزوم باقی ماندن امور حاکمیتی نزد دولت تأکید شده است ثانیاً واگذاری‌هایی که بدون پشتوانه قانونی و با استناد به آیین‌نامه‌ها و تفاهمنامه‌ها صورت گیرد شکننده است.

بررسی چهار کارکرد اصلی نظام صنفی در ذیل آمده است:

۱. بخش اصناف در سایر کشورها، سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران وزارت بازرگانی به آدرس: www.asnaf.ir.



۱. حوزه شمول

یکی از نقاط ضعف قانون فعلی اصناف مربوط به حوزه شمول این قانون است که همچنان در مورد آن اختلاف نظر وجود دارد.

اگر بخواهیم فهرست دستگاه‌ها و نهادهای عمومی، دولتی یا غیردولتی که در مورد شمول یا عدم شمول واحدهای صنفی با مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران اختلاف نظر دارند را ذکر کنیم، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- وزارت تعاون درخصوص شرکتهای تعاونی،

- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی درخصوص ساخت عینک طبی و داروخانه‌ها،

- سازمان گردشگری و صنایع دستی درخصوص واحدهای صنفی صنایع دستی،

رستوران‌های بین‌راهی، هتل‌ها و دفاتر هواپیمایی،

- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات درخصوص دفاتر خدمات ارتباطی و پست،

- وزارت مسکن و شهرسازی درخصوص تأسیسات مکانیکی ساختمان،

- وزارت راه و ترابری درخصوص مؤسسات حمل‌ونقل جاده‌ای بار و مسافر و واحدهای

صنفی که در مجتمع‌های خدماتی بین‌راهی و ترمینال‌ها مستقر هستند،

- شهرداری‌ها درخصوص مؤسسات اتومبیل کرایه و آژانس‌های تاکسی تلفنی، مؤسسات

حمل‌ونقل بار و مسافر درون‌شهری و همچنین درخصوص ایجاد واحدهای صنفی میداین

میوه‌وتره‌بار، روزبازارها و بارفروشان،

- راهنمایی و رانندگی درخصوص فعالیت آموزشگاه‌های رانندگی و...^۱

به نظر می‌رسد اصلی‌ترین مشکل در حوزه شمول این قانون مربوط به تعریف فرد صنفی در

ماده (۲) است. این ماده فرد صنفی را «هر شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیت‌های صنفی

اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی سرمایه‌گذاری کند و به‌عنوان

پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به شخصه یا با مباشرت دیگران محل کسبی دایر یا

وسیله کسبی فراهم آورد و تمام یا قسمتی از کالا، محصول یا خدمات خود را به‌طور مستقیم یا

غیرمستقیم و به‌صورت کلی یا جزئی به مصرف‌کننده عرضه دارد» تعریف می‌کند. این تعریف

آن‌قدر وسیع است که با تعریف «تاجر» در قانون تجارت پهلو می‌زند.

قانون تجارت ایران^۲ در ماده (۱) تاجر را کسی تعریف می‌کند «که شغل معمولی خود را

۱. جلسه کارشناسی نمایندگان مرکز امور اصناف شور با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه شمول قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۱۹.

۲. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۲ کمیسیون قوانین عدلیه.

معاملات تجارتي قرار» دهد. در ماده (۲) قانون مذکور و در تشریح منظور از «معاملات تجارتي» این معاملات را موارد ذیل برشمرده است:

۱. خرید یا تحصيل هر نوع مال منقوض به قصد فروش یا اجاره اعم از اینکه تصرفاتی در آن شده یا نشده باشد،
 ۲. تصدی به حمل و نقل از راه خشکی یا آب یا هوا به هر نحوی که باشد،
 ۳. هر قسم عملیات دلالی یا حق العمل کاری (کمیسیون) و یا عاملی و همچنین تصدی به هر نوع تأسیساتی که برای انجام بعضی امور ایجاد می‌شود از قبیل تسهیل معاملات ملکی یا پیدا کردن خدمه یا تهیه و رسانیدن ملزومات و...،
 ۴. تأسیس و به‌کار انداختن هر قسم کارخانه مشروط بر اینکه برای رفع حوائج شخصی نباشد،
 ۵. تصدی به عملیات حراجی،
 ۶. تصدی به هر قسم نمایشگاه‌های عمومی،
 ۷. هر قسم عملیات صرافى و بانكى،
 ۸. معاملات برواتی اعم از اینکه بین تاجر یا غیرتاجر باشد،
 ۹. عملیات بیمه بحری و غیربحری،
 ۱۰. کشتی‌سازی و خرید و فروش کشتی و کشتیرانی داخلی یا خارجی و معاملات راجع به آنها.
- در لایحه اصلاح قانون تجارت نیز «فعالیت‌های تجاری» که اشتغال تاجر است شامل «هرگونه فعالیت توزیعی یا خدماتی»، «هرگونه فعالیت تولیدی یا صنعتی»، «هرگونه فعالیت مالی» و «هرگونه فعالیت معاضدتی و واسطه‌ای» تعریف شده است.
- همان‌طور که مشخص است در تعریف فرد صنفی وجه تمایزی که وی را از سایر شقوق تاجر جدا کند وجود ندارد.

از تعاریف دیگری که باید تفاوت فرد صنفی با آنها مشخص شود می‌توان به «عرضه‌کنندگان کالا و خدمات» مذکور در ماده (۱) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان^۱ اشاره کرد. در قانون مذکور، عرضه‌کنندگان کالا و خدمات «به کلیه تولیدکنندگان، واردکنندگان، توزیع‌کنندگان، فروشندگان کالا و ارائه‌کنندگان خدمات اعم از فنی و حرفه‌ای و همچنین کلیه دستگاه‌ها، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم و به‌صورت کلی یا جزئی کالا یا خدمت به مصرف‌کننده ارائه می‌نمایند اطلاق می‌شود».

مشکل دیگری که در مورد حوزه شمول قانون نظام صنفی وجود دارد مربوط به تبصره ماده

۱. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۳ شورای نگهبان.



(۲) آن قانون است که بیان می‌کند: «صنوفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنا» هستند. مشکلی که در این زمینه وجود دارد آن است که منظور قانونگذار از «قانون خاص» مشخص نیست.

اختلاف نظرهایی که در مورد شمول حوزه حمل و نقل در قانون نظام صنفی چند بار مطرح شده خود بیانگر آن است که اصطلاح «قانون خاص» نیاز به توضیح دارد.

از موارد دیگری که در مورد خاص بودن قانون آن همچنان اختلاف نظر وجود دارد می‌توان به واحدهای فعال در حوزه‌های دارای «نهادهای تنظیم‌کننده بخشی» موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و شرکت‌های تعاونی موضوع قانون بخش تعاونی اقتصاد اشاره کرد. این‌گونه واحدها مدعی هستند که دو قانون فوق قانون خاص بوده و بدین ترتیب آنها از حوزه شمول قانون نظام صنفی خارج هستند.

در زمینه روشن نبودن حوزه شمول قانون نظام صنفی همچنین می‌توان به بحث تفکیک صنف و صنعت پرداخت. در مطالعه‌ای که توسط مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی^۱ و با هدف تمایز میان «صنوف تولیدی» و «بنگاه‌های کوچک و متوسط» صورت گرفته بر این مسئله تأکید می‌شود که این تمایز تاکنون مشخص نشده است. در این مطالعه ذکر شده است: «تعاریف صنوف تولیدی و فعالیت صنعتی در ایران جامع و مانع نیست زیرا براساس این تعریف نمی‌توان در عمل معیاری برای جداسازی صنوف تولیدی از صنایع کوچک به دست آورد. قابل ذکر است که در سال ۱۳۶۹، وزیران بازرگانی و صنایع و معادن وقت با امضای یک تفاهمنامه عناوین اصناف تولیدی و صنایع کوچک را مشخص کرده‌اند». البته از دیگر تلاش‌های صورت گرفته برای تفکیک صنف و صنعت می‌توان به «فهرست تفکیکی صنف و صنعت»^۲ مصوب هیئت عالی نظارت و تفاهمنامه‌های نانوشته موجود بین دو وزارتخانه بازرگانی و صنایع و معادن در این خصوص اشاره کرد.

پیشنهاد مطالعه صورت گرفته توسط مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی برای تفکیک صنف و صنعت و روشن شدن حوزه فعالیت وزارتخانه‌های ذیربط به این شرح است: «آن دسته از اصناف تولیدی که محصولات تولیدی، تکنولوژی تولید، محل استقرار و موارد دیگر آنها دارای ویژگی‌هایی مانند نداشتن خط تولید (انبوه نبودن تولیدات)، غیرقابل تجارت بودن محصول، قرار داشتن در محدوده شهری، عرضه مستقیم محصول به مصرف‌کننده و... در حیطه نظارت و سیاستگذاری وزارت بازرگانی بماند و سیاستگذاری برای سایر فعالیت‌های تولیدی به وزارت

۱. تحلیلی بر قانون نظام صنفی در راستای صنوف تولیدی و بررسی تجربه کشورهای مختلف در تفکیک صنوف تولیدی از صنایع کوچک، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.

۲. فهرست تفکیکی صنف و صنعت، مصوب ۱۳۷۶/۲/۷ هیئت عالی نظارت، مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت بازرگانی.

صنایع و معادن منتقل گردد»^۱.

یکی دیگر از مظاهر نامشخص بودن حوزه شمول قانون نظام صنفی درخواست بعضی افراد صنفی فاقد مکان کسب مبنی بر تشکیل اتحادیه است. این درخواست بیشتر از آن رو صورت می‌گیرد که اتحادیه‌های صنفی از سایر انجمن‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌ها مزایا و شرایط بهتری در زمینه‌هایی مانند برگزاری انتخابات و جایگاه قانونی دارند.

مشکل تشکیل اتحادیه در مورد افراد صنفی فاقد مکان آن است که براساس ماده (۵) قانون نظام صنفی نمی‌توان به این‌گونه افراد به دلیل فقدان «محل مشخص یا وسیله کسب معین» پروانه کسب داد. در این صورت دو استراتژی می‌توان اتخاذ کرد: استراتژی اول، که استراتژی بهتری نیز هست، آن است که به این‌گونه افراد صنفی اجازه تأسیس اتحادیه داده نشود، زیرا آنها جزئی از یک اتحادیه بزرگتر هستند که در اصل آن اتحادیه بزرگتر به عرضه مستقیم کالا و خدمات به مصرف‌کنندگان می‌پردازد. به‌عنوان نمونه طراحان لباس هرچند فرد صنفی محسوب می‌شوند، اما نمی‌توانند در صورت فقدان محل کسب مشخص دارای پروانه شوند اما خود بخشی از اتحادیه پوشاک محسوب می‌شوند. این‌گونه افراد می‌توانند از طریق ایجاد انجمن‌های حرفه‌ای از حقوق خود حمایت کنند.

راه حل دوم شیوه‌ای است که در مورد بافندگان فرش دستباف استفاده شد و برای آنها اتحادیه و کارت شناسایی صادر شد اما چگونگی نظارت بر فعالیت این افراد صنفی به دلیل فقدان محل مشخص یا وسیله کسب معین مشکل یا غیرممکن است.

یکی دیگر از مشکلاتی که در حوزه شمول قانون نظام صنفی وجود دارد شناخت تفاوت جایگاه «شورای اصناف کشور» در مقابل «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران» است. به عبارت دیگر باید مشخص شود که متولی بخش خصوصی کیست و در صورتی که هر دو نهاد مذکور متولی این امر هستند حوزه شمول هریک کدام است؟

با توجه به عدم جامع و مانع بودن تعریف فرد صنفی و نیز عدم مشخص بودن حوزه مرتبط با اتاق بازرگانان و صنایع و معادن ایران در قانون مربوطه^۲ نمی‌توان به رابطه قانونی اصناف و اتاق بازرگانی ایران پی برد. بنابراین تعیین حوزه شمول هریک و نحوه تعامل آنها با یکدیگر در قانون نظام صنفی کشور مفید است.

۱. تحلیلی بر قانون نظام صنفی در راستای صنوف تولیدی و بررسی تجربه کشورهای مختلف در تفکیک صنوف تولیدی از صنایع کوچک، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.

۲. قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران، مصوب مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۷۰/۱/۶ شورای نگهبان.



عدم مشخص بودن حوزه شمول قانون نظام صنفی و ارتباط با اتاق بازرگانی را می‌توان در پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار نیز مشاهده کرد. به‌طوری که در ماده (۵۳) آن پیش‌نویس آمده است: «شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی توزیعی (مصرف و تأمین نیاز) و دارندگان کارت بازرگانی جزء واحدهای صنفی محسوب نمی‌گردند»^۱.

راه‌حلی که وزارت بازرگانی برای حل مشکل ابهام در حوزه شمول قانون نظام صنفی انتخاب کرده است افزودن یک بند به وظایف هیئت عالی نظارت است تا برطبق آن به «بررسی و تعیین صنوف مشمول قانون نظام صنفی کشور» اقدام کرده و به اختلافات پایان دهد. به‌نظر می‌رسد که این راه‌حل برای تعیین شمول قانون مناسب نیست، زیرا در عین حال که انتخاب یک مرجع عالی برای حل اختلاف لازم و مفید است اما دامنه اختلافات بسیار بیشتر از آن است که بتوان با انتخاب یک مرجع آن را حل کرد. از سوی دیگر باید توجه داشت که اکثر اعضای هیئت عالی نظارت وزیر هستند که با تغییر دولت‌ها تغییر می‌کند و در نتیجه این امکان وجود دارد که در فواصل چهارساله، مذاکرات و اعمال فشارها و لابی‌ها برای تغییر وضعیت شمول برخی رشته‌های فعالیت‌ها مجدداً مطرح شود. بنابراین باید به حل اساسی‌تر این مشکل پرداخت.

یک پیشنهاد برای حل مشکل مذکور، اصلاح تعریف «فعالیت صنفی» برای تبیین حوزه شمول اصناف و تمایز آن از سایر اقسام تاجر است.

پیشنهاد دوم آنکه منظور قانونگذار از «قانون خاص» مشخص شود. می‌توان در تبیین قانون خاص عبارت «شامل حوزه‌های صدور مجوز، قیمتگذاری، نظارت و حل اختلاف» اضافه شود. بدین ترتیب زمانی که چهار کارکرد اصلی قانون نظام صنفی در یک قانون خاص در مورد یک صنف مشخص شده باشد، قانونگذار مطمئن می‌شود که در مورد آن صنف ساماندهی لازم صورت گرفته و در نتیجه می‌تواند آن صنف را از شمول قانون نظام صنفی خارج کند.

البته این سؤال در مورد پیشنهاد مذکور مطرح می‌شود که اگر یک رشته فعالیت دارای قانونی شامل برخی از چهار حوزه ذکر شده باشد آیا باید آن رشته فعالیت را مشمول قانون نظام صنفی دانست یا خیر.

۱. پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران، ۱۳۸۸/۵/۲۸.

۲. حوزه نظارت و بازرسی

در مورد بازرسی می‌توان بازرسی‌های موجود در جدول ذیل را به‌عنوان بازرسی‌های ذکر شده بر اصناف در قانون نظام صنفی و آیین‌نامه‌های آن و برخی قوانین مرتبط احصا کرد. البته این بازرسی‌ها بخشی از بازرسی‌ها و نظارت‌های حاکم بر اصناف بوده و این فهرست قابل تکمیل است به‌عنوان نمونه ناظران افتخاری سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان یا ناظران سازمان تعزیرات حکومتی بر ناوایی‌ها در اینجا ذکر نشده است.

سازمان ناظر	جایگاه قانونی	حوزه مشمول نظارت	نیروی انسانی و بودجه و آموزش	سلسله‌مراتب نظارت
اتحادیه صنفی	۱. بند «ط» ماده (۳۰) قانون نظام صنفی ^(۱) (به شکل ضمنی) و آیین‌نامه مربوطه ^(۲) ۲. ماده (۱۷) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان ^(۳)	۱. اعزام بازرسان توسط کمیسیون بازرسی اتحادیه در راستای اجرای قانون نظام صنفی (به‌ویژه تخلفات موضوع فصل هشتم) ۲. نظارت برای صدور پروانه کسب ۳. نظارت بر تخلف واحدهای صنفی مشمول قانون نظام صنفی در مورد تکالیف قانون حمایت از مصرف‌کنندگان	هیئت‌مدیره اتحادیه موظف است تسهیلات مورد نظر (نیروی انسانی کافی) را فراهم کند	۱. گزارش عملکرد به سازمان بازرگانی استان‌ها (ماده ۳۸) آیین‌نامه مربوطه) ۲. همکاری در طرح‌های نظارتی ویژه با سازمان بازرگانی (ماده ۳۹) آیین‌نامه مربوطه) ۳. ارجاع تخلفات به سازمان تعزیرات (قانون حمایت از مصرف‌کنندگان)
مجمع امور صنفی	۱. بند «ز» ماده (۳۷) قانون نظام صنفی کشور ۲. ماده (۳۹) قانون فوق در مورد کمیسیون نظارت مجمع ۳. ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۱) قانون نظام صنفی کشور ^(۴)	۱. نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گذاری و زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذیربط وضع می‌شود. ۲. بازرسی و رسیدگی به شکایات و اعتراضاتی که به مجمع امور صنفی می‌رسد	۱. فراهم کردن تسهیلات توسط مجامع و اتحادیه‌ها (ماده ۴۰) قانون نظام صنفی)	۱. نظارت بر عملکرد اتحادیه‌ها (ماده ۳۷) قانون نظام صنفی)



سازمان ناظر	جایگاه قانونی	حوزه مشمول نظارت	نیروی انسانی و بودجه و آموزش	سلسله مراتب نظارت
ناظران کمیسیون نظارت	ماده (۵۲) قانون نظام صنفی کشور	۱. نظارت بر نرخ کالا و خدمات (ماده ۵۲)) ۲. نظارت بر تخلفات موضوع قانون نظام صنفی (ماده ۷۲) و تبصره «۱» ماده (۳) دستورالعمل اجرایی مواد (۵۲) و (۷۲))	۱. انتخاب و صدور کارت شناسایی نیروی انسانی توسط کمیسیون نظارت از بین معتمدان خود و مصرف‌کنندگان ۲. کلیه امور ناظران اعم از عزل و نصب برعهده وزارت بازرگانی است. ۳. بازرسان و ناظران باید از بازرسان و ناظران فعلی سازمان‌های بازرگانی استان‌ها باشند (تبصره ماده ۲) دستورالعمل اجرایی مواد (۵۲) و (۷۲))	شکایات واصله توسط بازرسان و ناظران کمیسیون نظارت ظرف ۱۰ روز بررسی و نتیجه آن (در هر حال حتی در صورت عدم احراز تخلف) به دبیرخانه هیئت‌های بدوی اعلام خواهد شد
واحد بازرسی و نظارت اصناف	الحاقیه آیین‌نامه ماده (۴۵) قانون نظام صنفی ^(۵)	۱. نظارت بر ضوابط و مقررات مندرج در قانون نظام صنفی و آیین‌نامه‌ها و مصوبات کمیسیون نظارت و هیئت عالی نظارت (مواد (۳) و (۱۶) الحاقیه) ۲. بازرسی و نظارت و رسیدگی به شکایات	۱. نیروی انسانی توسط اتحادیه‌ها به مجامع امور صنفی معرفی می‌شوند (ماده (۲) الحاقیه) ۲. شرایط بازرسان در ماده (۷) الحاقیه ذکر شده است. ۳. محل استقرار توسط مجامع امور صنفی تأمین می‌شود (ماده (۸) الحاقیه) ۴. حقوق الزحمه بازرسان توسط اتحادیه مربوطه و سایر هزینه‌ها توسط مجمع امور صنفی تأمین می‌شود (ماده (۹) الحاقیه)	۱. در برخورد با تخلفات اگر تخلف مربوط به فصل ۸ قانون نظام صنفی باشد به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات و اگر مربوط به سایر تخلفات باشد به اتحادیه ارجاع می‌شود. ۲. رسیدگی به تخلفات ناظران و بازرسان برعهده کمیسیون نظارت خواهد بود (ماده (۲۶) الحاقیه) ۳. شورای اصناف کشور مسئول تهیه فرم‌های تنظیم گزارش بازرسی است (ماده (۲۸) الحاقیه) ۴. نظارت این واحد نافی نظارت اتحادیه‌ها و مجامع نیست (ماده (۲۹) الحاقیه) ۵. شورای اصناف مسئول

سازمان ناظر	جایگاه قانونی	حوزه مشمول نظارت	نیروی انسانی و بودجه و آموزش	سلسله مراتب نظارت
			<p>۴. بخشی از بودجه این نهاد توسط جریمه‌های مأخوذه از تخلفات تأمین می‌شود. (ماده (۱۰) الحاقیه)</p> <p>۵. آموزش بازرسان بر عهده مجامع و آموزش مسئولین واحدهای بازرسی با شورای اصناف است (ماده (۲۵) الحاقیه)</p> <p>۶. کمیسیون نظارت شهرستان‌های تابعه را باید به معاونت بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی ارائه دهند می‌کند (ماده (۶) الحاقیه)</p> <p>۷. بازرسان علاوه بر بازرسی واحدهای صنعتی ناظر کمیسیون نظارت نیز خواهند بود (ماده (۶) الحاقیه)</p>	<p>تشکیل (ماده (۱۱)) و ایجاد واحدهای هماهنگی امور بازرسی و نظارت مسئول ایجاد هماهنگی این واحدها و بررسی عملکرد آنها و گزارش‌دهی به هیئت عالی نظارت است (ماده (۱۲) الحاقیه)</p> <p>۶. سازمان بازرگانی استان‌ها گزارش عملکرد این واحدها در شهرستان‌های تابعه را باید به معاونت بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی ارائه دهند می‌کند (ماده (۱۴) الحاقیه)</p> <p>۷. بازرسان علاوه بر بازرسی واحدهای صنعتی ناظر کمیسیون نظارت نیز خواهند بود (ماده (۶) الحاقیه)</p>
سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت توزیع کالا و خدمات)	آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی بر قیمت و توزیع کالا و خدمات ^(۱)	<p>۱. بازرسی بر قیمت و توزیع کالا و خدمات مشمول در کلیه بخش‌ها اعم از تولیدات و واردات (ماده (۳))</p> <p>۲. اعمال نظارت بر اجرای قیمت‌ها</p> <p>۳. بازرسی و نظارت بر تخلفات مذکور در قانون تعزیرات حکومتی</p> <p>۴. نظارت بر بازرسان خود و سازمان تعزیرات حکومتی</p>	<p>۱. سازمان از نظر مالی، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی تابع این آیین‌نامه و از قانون استخدام کشوری و محاسبات عمومی مستثناست.</p> <p>۲. بازرسان باید از گروه‌های مذکور در ماده (۵) و دارای شرایط ماده (۶) اساسنامه باشند</p> <p>۳. تشخیص صلاحیت بازرسان با وزارت بازرگانی است</p>	<p>۱. نظارت بر بازرسان سازمان تعزیرات</p> <p>۲. بازرسان می‌توانند همزمان بازرسان این سازمان و سازمان تعزیرات باشند و گزارش آنها در حکم گزارش ضابط سازمان تعزیرات است</p> <p>۳. کلیه دستگاه‌های ذیربط در مورد امور ماده (۳) باید به این سازمان گزارش دهند</p>



سازمان ناظر	جایگاه قانونی	حوزه مشمول نظارت	نیروی انسانی و بودجه و آموزش	سلسله مراتب نظارت
نهادهای تنظیم‌کننده بخشی	ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ^(۷)			
انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان	ماده (۱۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان	۱. بررسی شکایات و ارائه خدمات مشاوره‌ای و حقوقی به مصرف‌کنندگان در مورد تخلفات (ماده (۱۴))	۱. تشکل غیرانتفاعی، غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل (ماده (۹)) ۲. منابع مالی آن اخذ کارمزد و کمک‌های بین‌المللی است (ماده (۱۳))	۱. ارجاع شکایات‌های تفاهم نشده به سازمان تعزیرات حکومتی (ماده (۱۴))
بازرسان سازمان‌های زیرمجموعه وزارت بازرگانی	۱. ماده (۱۵) لایحه حمایت از مصرف‌کنندگان ۲. بند «ه» ماده (۱) قانون تشکیل وزارت بازرگانی ^(۸)	۱. نظارت و بازرسی و بررسی تخلفات کلیه قوانین و مقرراتی که صریح یا ضمنی به حمایت از مصرف‌کنندگان مربوط است		۱. ارجاع تخلف به سازمان تعزیرات حکومتی
وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای بخش عمومی غیردولتی ارائه‌دهنده مجوز فعالیت	ماده (۹۱) قانون نظام صنفی کشور			
وزارت بهداشت	قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی ^(۹)			
نیروی انتظامی	بند «۱۴» ماده (۴) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ^(۱۰)			

سازمان ناظر	جایگاه قانونی	حوزه مشمول نظارت	نیروی انسانی و بودجه و آموزش	سلسله مراتب نظارت
تأمین اجتماعی	ماده (۹۲) قانون نظام صنفی کشور			
مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران	۱. قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران ^(۱۱) ۲. قانون ارتقای کیفی خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی ^(۱۲)			
شهرداری	ماده (۵۵) قانون شهرداری ^(۱۳)			

۱. قانون نظام صنفی کشور، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.
۲. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» بند «ط» ماده (۳۰) قانون نظام صنفی (تشکیل کمیسیون‌های اتحادیه‌های صنفی)، بدون ذکر تاریخ در سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران.
۳. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۳ شورای نگهبان.
۴. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۱) قانون نظام صنفی کشور در مورد نحوه همکاری نیروی انتظامی با اتحادیه و مجامع امور صنفی و شورای اصناف کشور، بدون ذکر تاریخ در سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران.
۵. الحاقیه آیین‌نامه ماده (۴۵) قانون نظام صنفی مبنی بر تشکیل واحد بازرسی و نظارت اصناف و نحوه اداره آن، مصوب ۱۳۸۶/۸/۶ وزارت بازرگانی.
۶. آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات مصوب مورخ ۱۳۷۳/۸/۲ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار.
۷. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۸. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و تصویب ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس سنا.
۹. قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۶۹/۵/۲ شورای نگهبان.
۱۱. قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۱/۱۲/۲ شورای نگهبان.
۱۲. قانون ارتقای کیفی خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۹/۳/۵ شورای نگهبان.
۱۳. قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ مجلس شورای ملی.



در جمع‌بندی بخش بازرسی و نظارت می‌توان حوزه شمول بازرسی واحدهای صنفی را به شکل ذیل دسته‌بندی کرد:

- نرخ کالا و خدمات،

- تخلفات فصل هشتم قانون نظام صنفی کشور،

- امور بهداشتی، زیباسازی و ... ،

- قوانین و مقررات مرتبط با حمایت از حقوق مصرف‌کننده.

به نظر می‌رسد با وجود آنکه نظارت بر امور بهداشتی، زیباسازی و ... جزء وظایف مجامع امور صنفی شهرستان‌ها می‌باشد اما این وظیفه تاکنون انجام نشده است.

همچنین با توجه به ناتوانی اکثر اتحادیه‌ها در تأمین مالی ناظرین خود و عدم رضایت دستگاه‌های حاکمیتی مربوطه از آنها، وزارت بازرگانی در تاریخی که ذکر نشده با الحاق یک آیین‌نامه دیگر به ماده (۴۵) قانون نظام صنفی سعی در تشکیل واحد بازرسی و نظارت اصناف داشته تا بتواند ترکیب جدیدی از نظارت را تعریف کند که در آن مسئولیت نظارت را بیشتر مجامع امور صنفی برعهده دارند. این ترکیب جدید تا حدودی ترکیب قبلی نظارت‌ها را دگرگون کرده است.

همچنین رئیس شورای اصناف کشور مدعی شده در بخشنامه‌ای که در مردادماه ۱۳۸۹ توسط وزیر بازرگانی منتشر شده است کلیه امور بازرسی از سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان جدا و به شورای اصناف واگذار شده است.^۱

علاوه بر این، در واگذاری امور بازرسی به اصناف در رسانه‌ها از شرکتی به نام شرکت «نگار نصر» به عنوان یک شرکت بازرسی نام برده شده بود که توضیح نمایندگان مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران وزارت بازرگانی در مورد این شرکت^۲ آن بود که شرکت «نگار نصر» شرکتی خصوصی وابسته به نیروی مقاومت بسیج است که با معرفی آقای میرکاظمی (وزیر سابق بازرگانی) به عنوان یک شرکت بازرسی شروع به کار کرده و دارای ۳۰۰۰ نیروی انسانی است. امور بیمه، استخدام و آموزش این بازرسان برعهده شرکت است و مقرر شده که ۴۰ درصد نیروهای این شرکت برای بازرسی به سازمان‌های بازرگانی کشور کمک کنند و ۶۰ درصد آنها نیز به عنوان بازرسان اصناف با اصناف همکاری کنند. هزینه بازرسی بازرسان شرکت فوق در کمک به بازرسی اصناف طبق تفاهمنامه دولت و اصناف برعهده دولت است.

نمایندگان وزارت بازرگانی تأیید کردند که این کمک مالی علاوه بر کمکی است که از سوی دولت برای راه‌اندازی واحدهای نظارت و بازرسی اصناف به آنها پرداخت شده است.

۱. غضنفری واگذاری بازرسی‌ها را ابلاغ کرد، خبرگزاری الف، ۱۳۸۹/۵/۳.

۲. جلسه کارشناسی نمایندگان مرکز امور اصناف شور با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه نظارت قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۱.

با توجه به اینکه براساس قانون نظام صنفی، اتحادیه‌ها و اصناف ناظرین خود را انتخاب می‌کنند و باید آنها را تأمین مالی کنند این سؤال مطرح است که این تفاهمنامه و تأمین مالی به چه علت انجام شده است؟ آیا اصناف می‌توانند از همکاری با شرکت «نگار نصر» سر باز زنند؟

قابل ذکر است، نمایندگان وزارت بازرگانی علت امضای این تفاهمنامه توسط وزارت بازرگانی را نارضایتی سازمان‌های بازرگانی کشور از نحوه نظارت اصناف برشمرده‌اند.

برای سپردن نظارت اصناف به اتحادیه‌ها و تشکل‌های صنفی سه حسن ذکر می‌شود: اول آنکه خود اصناف علاقمندند تا اصناف رقیب خصوصاً اصنافی که با تقلب موجب از بین رفتن بازار آنها می‌شوند کنار گذاشته شوند، ثانیاً نظارت اتحادیه‌ها نظارت تخصصی است و ثالثاً از مواجهه اصناف با حکومت کاسته می‌شود.

در عین حال نظارت تشکل‌های صنفی دارای این آسیب نیز هست که منتخبین اتحادیه از قدرت نظارتی خود سوءاستفاده و خود مرتکب تخلف شوند ثانیاً برای کسب آرا در مرحله بعد با تخلف‌های صنفی مماشات کنند ثالثاً از ناظرین ناتوان و خویشاوندان خود در این زمینه استفاده کنند و رابعاً توان مالی انجام نظارت را نداشته باشند.

بنابراین باید از نظارت عالی نهادهای حاکمیتی در این حوزه بهره برد و در این راستا در قانون باید نحوه نظارت عالی دستگاه‌های حکومتی بر ناظران صنفی و نحوه پاسخگویی آنها در صورت تخلف مشخص شود.

در مورد سایر نهادهای ناظر نیز با توجه به کمبودهای سازمانی آن نهادها می‌توان از نظارت عالی در مورد این سازمان‌ها نیز استفاده کرد کما اینکه شورای اصناف کشور با وزارت بهداشت تفاهمی در این خصوص امضا کرده است که باید این تفاهم‌ها با پشتوانه قانونی باشد.

در نشست تخصصی این مرکز با نمایندگان مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران نیز آن نمایندگان به کمبود امکانات سازمان خود در نظارت بر شبکه‌های توزیع و واحدهای صنفی اذعان کرده و از ایده نظارت عالی استقبال کرده‌اند.^۱

بدین ترتیب در صورتی که همانند آنچه در الحاقیه آیین‌نامه اجرایی ماده (۴۵) قانون نیز ذکر شده است شورای اصناف کشور یا سازمان حمایت به تهیه یک چک‌لیست شامل همه حوزه‌های مورد نظر در بازرسی اقدام می‌تواند از آن در اعمال نظارت‌های عالی وزارت بازرگانی و سایر نهادهای حکومتی ناظر استفاده کرد و با نظارت عالی موجب کاهش مراجعات به واحدهای صنفی و بهبود فضای کسب‌وکار شد.

۱. جلسه کارشناسی نمایندگان سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه شمول قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۸.



۳. حوزه قیمتگذاری

در کشور ما در حوزه قیمتگذاری مراجع مختلفی وجود دارد. اصلی‌ترین مرجع قیمتگذاری در ایران سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان است.

این سازمان در بهمن‌ماه ۱۳۵۸ و به‌موجب مصوبه شورای انقلاب با ادغام مرکز بررسی قیمت‌ها و سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان با عنوان **سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان** ایجاد شد و براساس اساسنامه^۱ وظایف مهمی در زمینه قیمتگذاری به آن محول شد که می‌توان به وظایفی مانند «بررسی و تعیین و تعدیل قیمت کنترل انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی، صنعتی و معدنی و همچنین بررسی‌های لازمه در جهت کنترل قیمت کالاهای وارداتی در سطح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی» و نیز «تعیین و اعلام قیمت کالاهایی که دارای نمایندگی انحصاری است» اشاره کرد. هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها نیز به‌عنوان جزئی از ارکان رسمی این سازمان در نظر گرفته شد.

قیمتگذاری کالاها و خدمات در این سازمان از اوایل سال ۱۳۶۰ آغاز شد و در این سال فهرستی از اقلام مشمول قیمتگذاری توسط مجمع عمومی سازمان به تصویب رسید. تصویب نهایی قیمت کالاها اساسی و ضروری مردم به شورای اقتصاد محول شده بود ولی تصویب قیمت اقلامی که از نظر عامه مردم اساسی تلقی نمی‌شدند و یا در شاخص قیمت مصرف‌کننده اثر چندانی نداشتند به هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها محول شده بود.^۲

«طی دوران جنگ تحمیلی (۱۳۵۹-۱۳۶۷) غالب کالاهای تولید یا وارد شده به کشور و از همه مهمتر کالاهای اساسی تحت نظام جیره‌بندی توزیع می‌شد و قیمت کالاها بر مبنای نرخ رسمی ارز و با روش‌های حسابداری محاسبه و با جیره‌بندی کالایی میان مصرف‌کنندگان توزیع می‌گردید».^۳

با اتمام جنگ و شروع برنامه اول توسعه که با برنامه‌های آزادسازی اقتصادی همراه بود، شاهد کاهش سیاست‌های قیمتگذاری توسط دولت هستیم به طوری که از سال ۱۳۶۸ به تدریج از اقلام مشمول قیمتگذاری کاسته و روند حذف تدریجی قیمتگذاری از این اقلام آغاز شد. در نتیجه اعمال این سیاست در اوایل سال ۱۳۷۱ تعداد اقلام مشمول قیمتگذاری انگشت‌شمار شده و این روند تا اواسط سال ۱۳۷۳ ادامه پیدا کرد.

به‌واسطه افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی

۱. اساسنامه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، مصوب مورخ ۱۳۵۸/۱۰/۲۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران.

۲. صامعی، ناصر و بهروز قاسمی، آسیب‌شناسی کنترل و نظارت در بازار ایران، مؤسسه نشر کلمه، ۱۳۸۵، صص ۱۰۲-۱۰۵.

۳. گزارش رژیم تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران، دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری وزارت بازرگانی، زمستان ۱۳۸۷، ص ۷.

خواستار قیمتگذاری تعدادی از اقلام اساسی شد. همچنین در این سال، به دلیل بالا بودن نرخ تورم در کشور، مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل جلسه داد و درخصوص سیاست‌های قیمتگذاری در کل کشور تصمیماتی را اتخاذ کرد. براین اساس^۱ «با توجه به ضرورت نظارت و کنترل دولت بر امور اقتصادی و لزوم هماهنگی مراجع قیمتگذاری و توزیع کالا و اجرای مقررات و ضوابط مربوط به آن، کلیه امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیردولتی اعم از امور بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن به دولت (قوه مجریه) محول» شد «تا براساس جرائم و مجازات‌های مقرر در قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ اقدام کند».

در اجرای مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت‌ها و سازمان تعزیرات حکومتی جهت قیمتگذاری و نظارت بر آن تشکیل شد.

ستاد پشتیبانی تنظیم بازار، ستادی متشکل از برخی وزرا، معاون اجرایی رئیس‌جمهور و رئیس کل بانک مرکزی است که به منظور برنامه‌ریزی، پشتیبانی، ایجاد هماهنگی و نظارت در تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور، تنظیم عرضه کل، ساماندهی شبکه‌های توزیع و تعیین ضوابط لازم در توزیع کالا، استفاده از توان بخش بازرگانی دولتی و نیز اصلاح تشکیلات و سازماندهی تعزیرات حکومتی و اجرای مقررات مربوطه کلیه وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران به آن تفویض شد.^۲

سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت‌ها نیز با توجه به تصویب‌نامه‌های فوق‌الذکر مجمع تشخیص مصلحت و هیئت وزیران با هدف بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات در وزارت بازرگانی شکل گرفت که علاوه بر این امر، وظیفه بازرسی و نظارت بر تخلفات تعزیرات حکومتی را نیز برعهده داشت.^۳

سازمان تعزیرات حکومتی نیز با هدف رسیدگی و صدور حکم راجع به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی و تحت نظر وزیر دادگستری تشکیل گردید.^۴

پس از تعیین گروه‌های مختلف کالا و خدمات مشمول قیمتگذاری، مبحث قیمتگذاری در سال ۱۳۸۰ و با تصویب‌نامه هیئت وزیران با عنوان «نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبب

۱. مصوبه شماره ۳۸۹۰/ق مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۵۲۰۲-۷۳/م مصوب مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۰.

۳. آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات، مصوب مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۰ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار.

۴. تصویب‌نامه درخصوص تعیین سازمان و تشکیلات تعزیرات حکومتی، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۳ وزارت بازرگانی - وزارت دادگستری.



حمایتی)»^۱ وارد فاز جدیدی شد. در این تصویبنامه کالاها و خدمات به دو گروه:

۱. کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری،

۲. سایر کالاها و خدمات تقسیم شدند.

علاوه بر این، در تصویبنامه سال ۱۳۸۰، کالاها و خدمات گروه اول به دو بخش تقسیم شدند که قیمت کالا و خدمات بخش اول این گروه بعد از کارشناسی سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان توسط شورای اقتصاد تعیین می‌شد اما کالاها و خدمات بخش دوم گروه اول در چارچوب دستورالعمل‌های سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان رأساً توسط واردکنندگان یا واحدهای تولیدی قیمتگذاری می‌شدند.

در بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه^۲ نیز به موضوع قیمتگذاری اشاره شده است: «قیمتگذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت این‌گونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی، ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذیربط و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌گردد. چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاتر شود».

در گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و درخصوص عملکرد ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم آمده است: «برای تعیین فهرست و ضوابط قیمتگذاری کالاها و خدمات مشمول، کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذیربط در سال ۱۳۸۴ تشکیل شد و پس از بحث و بررسی‌های کارشناسی فهرست نهایی برای تصویب هیئت وزیران ارائه گردید، اما هنوز به تصویب نرسیده است».^۳

۱. تصویبنامه نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)، مصوب مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ هیئت وزیران.

۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عملکرد سه‌ساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت نظارت راهبردی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۸، ص ۱۳۱۴.

عملکرد سیاست‌های اجرایی مرتبط با بند فوق‌الذکر از برنامه چهارم توسعه در جدول ذیل

آمده است:

عملکرد سیاست‌های اجرایی مواد قانونی برنامه چهارم در سال ۱۳۸۶

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده	ماده قانونی
<p>فهرست کالاهای مشمول در جلسات ستاد بررسی و کنترل قیمت مطرح و تصمیمات متخذه در ستاد ابلاغ گردید</p> <p>کاهش تعداد اقلام قیمتگذاری شده کالا و خدمات در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال ۱۳۸۴ به طوری که تعداد ۲۵۶ قلم کالا و خدمات قیمتگذاری شده در سال ۱۳۸۴ با ۵۰ درصد کاهش به ۱۲۳ قلم کالا در سال ۱۳۸۵ کاهش یافت</p>	محدود نمودن دامنه قیمتگذاری کالا و خدمات	بند «ج» ماده (۳۹)

مأخذ: گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عملکرد سه‌ساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت نظارت راهبردی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۸، صص ۵۱-۱۳۴۹.

بنابراین درحالی که برنامه چهارم توسعه به اتمام رسیده است هنوز فهرست کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی که قرار بود مشمول قیمتگذاری باشند مشخص نشده و همچنان تنها ملاک عمل همان تصویبنامه سبد حمایتی سال ۱۳۸۰ است. جالب اینکه در قانون برنامه پنجم توسعه^۱ نیز مجدداً مسئله قیمتگذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کرده‌اند و مجدداً «فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات» را به پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذیربط به تصویب شورای اقتصاد موکول کرده است.

همچنین علاوه بر قیمتگذاری‌های دولت مطابق تصویبنامه سبد حمایتی سال ۱۳۸۰، براساس ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور^۲ بخش دیگری از کالاها و خدمات کشور نیز مورد قیمتگذاری قرار دارند.

براساس این ماده، «کمیسیون نظارت مکلف است انواع کالاها و خدمات واحدهای صنفی را که تعیین نرخ برای آنها از نظر کمیسیون ضرورت دارد مشخص و نرخ آنها را برای مدت معین تعیین کند و به مجمع امور صنفی ذیربط اعلام کند»؛ البته در این ماده تصریح شده است که «نرخ کالاها و

۱. بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ شورای نگهبان.

۲. قانون نظام صنفی کشور، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.



خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، برای کمیسیون لازم‌الرعايه است».

متأسفانه همان‌طور که مشاهده می‌شود در این ماده اختیارات قانونی بیش از اندازه‌ای به کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها داده شده است به‌گونه‌ای که منظور از ضرورت داشتن در قیمتگذاری، نحوه قیمتگذاری و زمان حاکم بودن قیمتگذاری در آن مشخص نشده و این امر می‌تواند به غیر قابل اعتماد بودن فضای کسب‌وکار منجر شود.

البته کمیسیون هیئت عالی نظارت سعی کرده است تا هر ساله فهرست کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار برای قیمتگذاری و شاخص‌های اولویت را در «دستورالعمل نرخگذاری کالا و خدمات صنفی» اعلام کند، اما این امر جزء وظایف قانونی این هیئت نیست که خوشبختانه در لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور این ضعف برطرف شده و وظیفه «تهیه و تصویب دستورالعمل‌های لازم در رابطه با نحوه نرخگذاری کالاها و خدمات واحدهای صنفی با توجه به تفاوت قدرت خرید مردم در شهرستان‌های مختلف و سطوح کیفی مختلف ارائه کالاها و خدمات» به وظایف هیئت عالی نظارت افزوده شده است.

بررسی عملکرد هیئت عالی نظارت در این زمینه نشان می‌دهد «تأخیر طولانی در ابلاغ نرخ‌های مصوب سبب شده مجموعه نرخ‌های تصویبی در دست اجرای واحدهای صنفی با توجه به افزایش هزینه‌ها در طول زمان (از جمله نرخ تورم، افزایش مالیات، بیمه، دستمزد کارگران، افزایش قیمت مواد اولیه و...) غیرواقعی باشد. در نتیجه شرایطی فراهم شده که واحد صنفی خود را ملزم به رعایت مصوبات کمیسیون نظارت نداند و نرخ‌های تعیین شده اعمال نشود»^۱.

از مراجع دیگر قیمتگذاری که در سال‌های اخیر به مراجع قیمتگذاری افزوده شده «نهادهای تنظیم‌کننده بخشی» هستند.

براساس ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی «شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید».

یکی از وظایف شورا که در ماده (۵۸) قانون مذکور بیان شده «تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط» است.

۱. درباره ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور، دفاتر زیربنایی و حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۸۶.

با توجه به اینکه در بخشی از ماده (۵۱) قانون نظام صنفی آمده است: «نرخ کالاها و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، برای کمیسیون لازم‌الرعایه است»، مناسب است تا در این ماده عبارت شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی را نیز اضافه کنیم.

بدین ترتیب پیشنهاد افزودن وظیفه تهیه و تصویب دستورالعمل برای نرخگذاری کالا و خدمات واحدهای صنفی به وظایف هیئت عالی نظارت ضروری و مفید است و تنها باید علاوه بر نرخ کالا و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، نرخ‌های اعلام شده از سوی نهادهای تنظیم‌کننده بخشی را نیز برای کمیسیون‌های نظارت شهرستان لازم‌الاجرا دانست.

یکی دیگر از نکات نظام قیمتگذاری حاکم بر کشور وجود آیین‌نامه‌ای با عنوان «آیین‌نامه و ضوابط استفاده از ضرایب عمده‌فروشی و خرده‌فروشی کالا» است که در آن بر لزوم رعایت ضریب عمده‌فروشی، خرده‌فروشی و ضرایب پخش تأکید و بیان شده است: «ضرایب مصوب به‌عنوان حداکثر رقمی است که به قیمت خرید طبق فاکتور قابل افزایش است».

در ماده (۱) این آیین‌نامه نیز آمده است: «منظور از ضرایب پخش، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی درصدهای مجازی است که عوامل تأمین و توزیع کالاها، اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی که براساس ضوابط قانونی مجوز توزیع و عرضه کالا را دارند، می‌توانند بابت جمع سود و هزینه‌های جاری و مالی به قیمت خرید طبق فاکتور اضافه کرده و نسبت به فروش در مقطع عمده و خرده اقدام کند».

بنابراین، اگر اعمال این ضرایب برای واحدهای صنفی الزامی است باید نامی از آنها در قانون نظام صنفی برده شود و عدم اعمال آن در حکم گرانفروشی مورد جریمه قرار گیرد.

۴. حوزه حل اختلاف

همان‌گونه که ذکر شد، از سال ۱۳۷۳ و با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان تعزیرات حکومتی زیر نظر وزارت دادگستری و با هدف رسیدگی و صدور حکم راجع به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی تشکیل شد.^۱

با تصویب قانون نظام صنفی فعلی در انتهای سال ۱۳۸۲ و معرفی تخلفات صنفی در آن و

۱. تصویب‌نامه درخصوص تعیین سازمان و تشکیلات تعزیرات حکومتی، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۳ وزارت بازرگانی - وزارت دادگستری.



براساس ماده (۷۷) آن قانون، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر وظیفه رسیدگی به تخلفات صنفی را عهده‌دار شدند.^۱ بدین ترتیب دیگر سازمان تعزیرات حکومتی عهده‌دار رسیدگی به تخلفات صنفی نبود. قابل ذکر است با توجه به آنکه تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی و نیز رسیدگی آن به تخلفات مربوطه از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام بود، برای تصویب ماده (۷۷) حکم رهبری مبنی بر نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در این حوزه اخذ شد.

تصویب قانون حمایت از مصرف‌کنندگان در سال ۱۳۸۸، نقطه عطف دیگری در رسیدگی به تخلفات صنفی بود، زیرا در ماده (۲۲) آمده است: «رسیدگی به تخلفات افراد صنفی توسط سازمان تعزیرات حکومتی و براساس مجازات‌های مقرر در قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی و سایر قوانین انجام خواهد گرفت و قوانین مغایر حذف و بلااثر می‌گردد.

همچنین پرونده‌های مفتوحه در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر قانون نظام صنفی از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون به سازمان تعزیرات حکومتی ارجاع داده خواهد شد.^۲ بدین ترتیب درحال حاضر سازمان تعزیرات حکومتی مرجع رسیدگی به شکایات و اختلافات صنفی است.

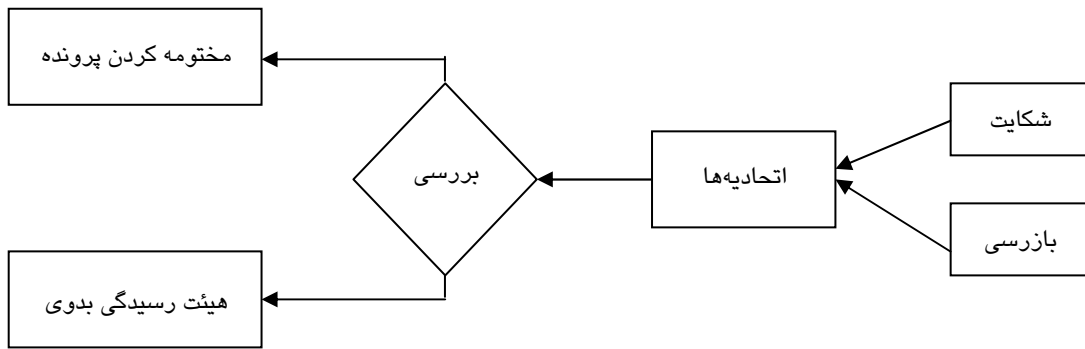
در مورد چگونگی بازرسی و دریافت شکایات صنفی و ارائه آن به مرجع حل اختلاف صنفی می‌توان از الگوریتم‌های ذیل که برگرفته از مواد قانونی، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوطه است در جهت تبیین نحوه رسیدگی به حل اختلافات استفاده کرد:

الف) ماده (۷۲) قانون نظام صنفی

در ماده (۷۲) که ماده تبیین‌کننده نحوه حل اختلافات صنفی است مشاهده می‌شود که اتحادیه‌ها (به همراه ناظران و بازرسان موضوع ماده (۵۲)) یکی از دو مرجع دریافت شکایات در قانون نظام صنفی هستند. براساس این ماده، «اتحادیه‌ها موظفند حداکثر ظرف مدت ده روز شکایت یا گزارش تخلف دریافتی را مورد بررسی قرار دهند و در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی یا انصراف شاکی، با اعلام مراتب، پرونده را مختومه نمایند. در غیر این صورت و یا اعتراض شاکی، بازرس یا ناظر ظرف مدت ده روز از تاریخ اعلام مختومه شدن، پرونده برای بررسی به هیئت رسیدگی بدوی ارسال خواهد گردید».

۱. هیئت یا هیئت‌های رسیدگی بدوی در هر شهرستان مرکب از سه نفر نمایندگان اداره یا سازمان بازرگانی، دادگستری با حکم رئیس قوه قضائیه و مجمع امور صنفی ذریبط و هیئت یا هیئت‌های تجدیدنظر در هر شهرستان مرکب از سه نفر، رئیس اداره یا سازمان بازرگانی یا یکی از معاونان وی، رئیس دادگستری یا نماینده معرفی شده وی و رئیس یا یکی از اعضای هیئت‌رئیس مجمع امور صنفی ذریبط بودند (براساس ماده (۷۲) قانون نظام صنفی کشور).

۲. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۳ شورای نگهبان.

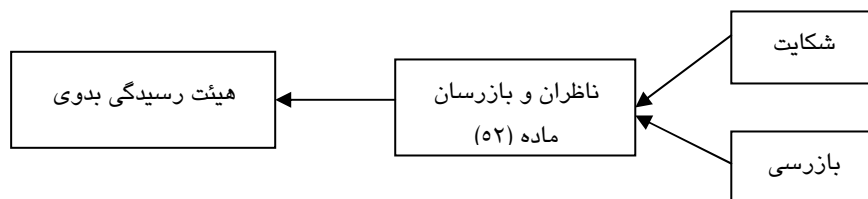


البته این موضوع که با انصراف شاکی تخلف پیگیری نشود شاید به خاطر تأثیر کم این تخلفات یا برای سهولت فضای کسب‌وکار توجیه‌پذیر باشد اگر نه متخلف باید به خاطر آثار اجتماعی تخلف مورد مجازات قرار گیرد یا حداقل در جایی به‌عنوان سوابق فرد صنفی ثبت شود.

موضوع بازرسی اتحادیه نیز هرچند در این ماده ذکر نشده و در کل قانون نیز اشاره صریحی به آن نشده اما در بند «ط» ماده (۳۰) و با ذکر وظیفه تشکیل کمیسیون بازرسی به‌عنوان یکی از وظایف قانونی اتحادیه‌ها به شکل ضمنی قابل استنتاج است.

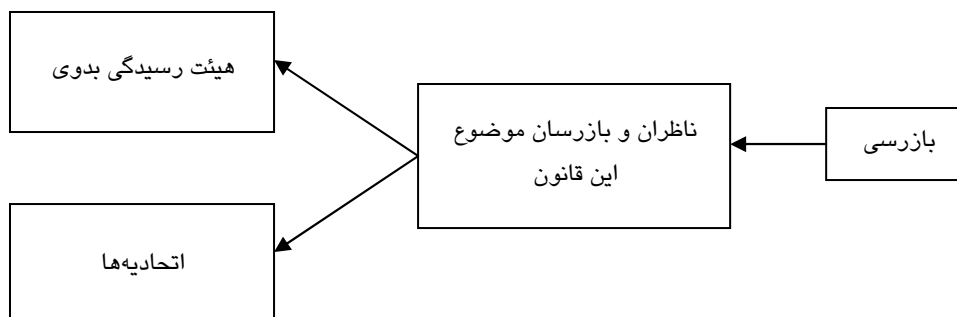
همچنین در تبصره ماده (۴) دستورالعمل اجرایی مواد (۵۲) و (۷۲) قانون نظام صنفی آمده است: «اگر گزارش‌های تخلف به‌صورت مستقیم به هیئت‌های بدوی ارائه شود هیئت بدوی باید گزارش را به سازمان بازرگانی یا اتحادیه ذیربط ارسال نماید. این مراجع موظفند ظرف مدت ۱۵ روز جوابیه ارسال نمایند؛ در غیر این‌صورت، هیئت‌های بدوی مختار خواهند بود با استفاده از نظر سایر کارشناسان رأساً نسبت به بررسی و صدور رأی اقدام نمایند».

ناظران و بازرسان ماده (۵۲) نیز مانند اتحادیه‌ها هم دارای وظیفه بازرسی (براساس ماده (۵۲)) و هم وظیفه دریافت شکایات (براساس ماده (۷۲)) هستند. هرچند در متن ماده (۷۲) در مورد بررسی شکایت وظیفه‌ای برعهده این ناظران نگذاشته است اما در ماده (۴) دستورالعمل مواد (۵۲) و (۷۲) به وظیفه بررسی شکایت‌های واصله ظرف ده روز اشاره شده که باید نتیجه آن به دبیرخانه هیئت‌های بدوی نیز ارسال شود.





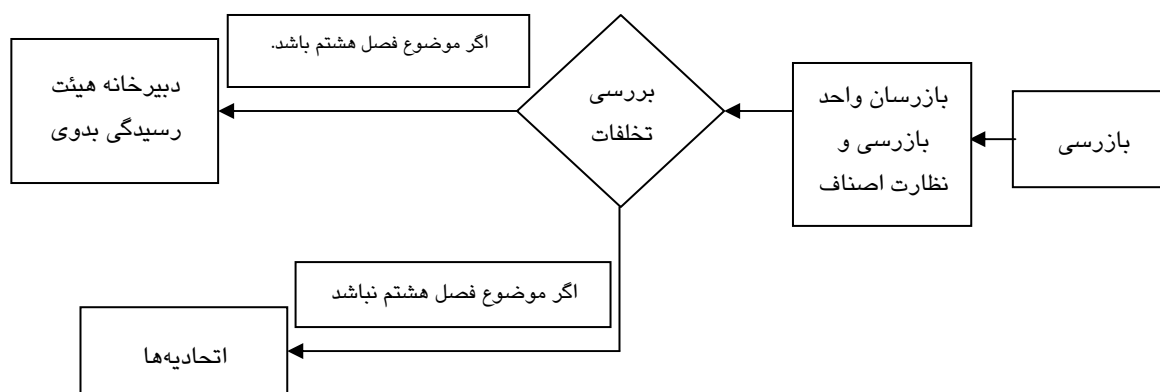
این درحالی است که در متن ماده (۷۲) تنها به این مسئله اشاره شده که ناظران و بازرسان موضوع این قانون (که شامل ناظران و بازرسان ماده (۵۲) می‌شوند) «گزارش تخلفات موضوع این قانون یا شکایت دریافتی را حداکثر ظرف ده روز به هیئت رسیدگی بدوی و یا اتحادیه‌های زیربط تسلیم می‌دارند».



بدین ترتیب اولاً میان قانون و دستورالعمل آن در مورد وظایف بازرسان و ناظران ماده (۵۲) اختلاف وجود دارد ثانیاً در متن ماده (۷۲) و دستورالعمل آن مشخص نشده است که ناظران و بازرسان این قانون باید تخلفات یا شکایات را چه زمانی و براساس چه معیاری به اتحادیه‌ها و چه زمانی و براساس چه معیاری به هیئت‌های بدوی رسیدگی ارائه دهند.

ب) آیین‌نامه الحاقی ماده (۴۵) قانون نظام صنفی

در آیین‌نامه الحاقی ماده (۴۵) قانون نظام صنفی به معرفی یک بازرس جدید در نظارت بر امور صنفی پرداخته و رابطه آن با مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات و شکایات را به شرح الگوریتم ذیل بیان کرده است:

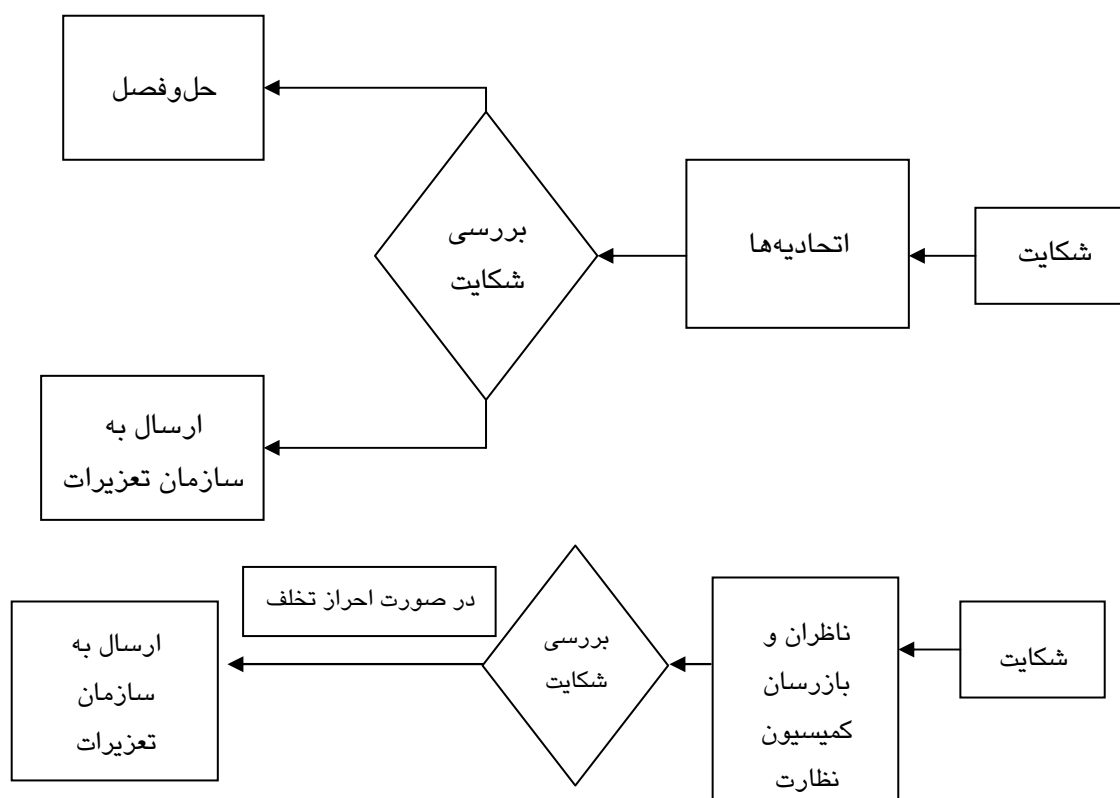


از نکات جالب این آیین‌نامه آن است که در عین حال که این بازرسان مرجع دریافت شکایات نیستند، اما به بررسی تخلفاتی که خود شناسایی کرده‌اند می‌پردازند و براساس این معیار که تخلف

صورت گرفته موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی باشد یا نباشد آن را به دبیرخانه هیئت رسیدگی بدوی یا اتحادیه‌ها ارجاع می‌دهند.

ج) ماده (۱۷) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان

ماده (۱۷) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان نیز اتحادیه‌ها را جزء مراجع دریافت شکایات معرفی کرده تا به تخلفات واحدهای صنفی مشمول قانون نظام صنفی بپردازد. با توجه به اینکه قانون حمایت از مصرف‌کنندگان نیز تکالیفی برای واحدهای صنفی در نظر گرفته است به نظر می‌رسد، تخلفات مورد بررسی این واحدها هم به موارد مذکور در قانون نظام صنفی و هم به موارد مذکور در قانون حمایت از مصرف‌کنندگان مربوط است.

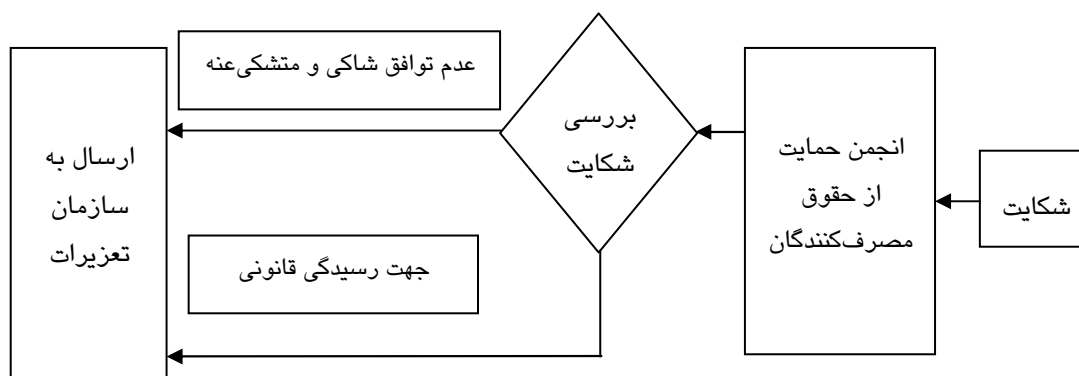


البته متن ماده (۱۷) به گونه‌ای تنظیم شده که گویا اتحادیه‌ها بین ارسال پرونده به سازمان تعزیرات و حل و فصل اختلاف مخیر هستند. همچنین با توجه به جایگزینی سازمان تعزیرات حکومتی به جای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر قانون نظام صنفی براساس ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان روند بررسی تخلفات و رسیدگی به شکایات توسط اتحادیه‌ها در دو قانون مذکور شبیه یکدیگر می‌شوند.



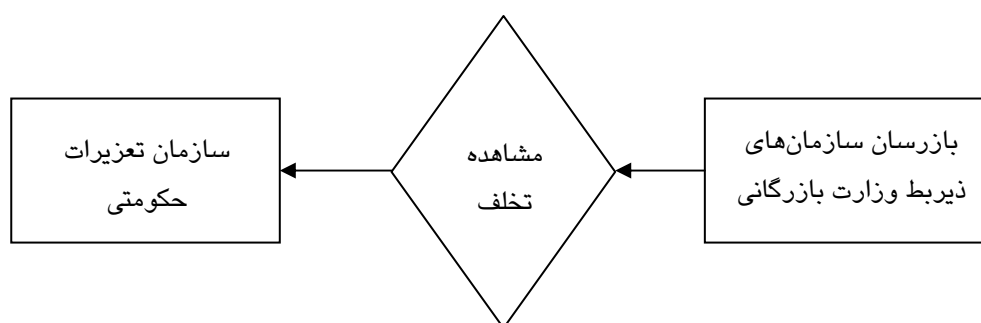
د) ماده (۱۴) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان

یکی دیگر از مراجع دریافت شکایت در قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است که در عین حال که دارای حق بازرسی نیستند می‌توانند با ارائه خدمات حقوقی و مشاوره‌ای موجب توافق شاکی و متشکی‌عنه شده و یا مقدمات رسیدگی‌های قانونی را انجام داده و برای داوری به سازمان تعزیرات ارسال کند.



ه) ماده (۱۵) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان

در این ماده به بازرسان سازمان‌های ذیربط وزارت بازرگانی اجازه بازرسی در مورد تکالیف مذکور در قانون حمایت از مصرف‌کنندگان داده شده، اما برخلاف قانون نظام صنفی در این قانون بازرسان با مشاهده تخلف تنها مراتب را به سازمان تعزیرات گزارش می‌دهند و دیگر مخیر به ارجاع آن به اتحادیه‌ها نیستند.



بنابراین مشاهده می‌شود اولاً با توجه به ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان و مؤخر بودن آن نسبت به قانون نظام صنفی کشور، تمام ارجاعاتی که در قانون نظام صنفی به هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر صورت می‌گرفت به سازمان تعزیرات حکومتی ارجاع داده می‌شود ثانیاً مخیر بودن اتحادیه‌ها در حل و فصل اختلافات یا ارجاع آن به سازمان تعزیرات حکومتی باید از بین برود. در مورد پیشنهاد تبدیل مجدد هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مذکور در ماده (۷۲) قانون نظام

صنفی به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات و اختلافات موارد ذیل قابل ذکر است:

۱. در مورد تحقق شرایط قضاوت برای نماینده اتحادیه‌ها در ترکیب هیئت بدوی ابهام وجود دارد.
۲. نماینده اتحادیه ممکن است به‌دلیل حفظ محبوبیت برای انتخاب مجدد با تخلف اعضا مماشات کند.
۳. براساس نامه^۱ سازمان تعزیرات حکومتی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۲۰۵ هزار پرونده از زمانی که براساس قانون سال ۱۳۸۲ هیئت‌های بدوی تشکیل شدند تا زمانی که در سال ۱۳۸۸ سازمان تعزیرات حکومتی مجدداً مسئول رسیدگی به آنها شد مورد بررسی قرار نگرفته بود که در سال ۱۳۸۸ به این سازمان ارجاع شده است و این موضوع بیانگر ناکارآمدی این هیئت‌ها بوده است.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای سنجش و ارزیابی عملکرد اتحادیه‌ها طی نامه‌ای^۲ به شورای اصناف کشور آمارهای مختلف حوزه اصناف، از جمله تعداد شکایات صنفی دریافت شده، تعداد شکایات صنفی بررسی شده در هیئت‌های بدوی و تعداد شکایات رسیدگی شده توسط هیئت‌های تجدیدنظر، را درخواست کرد که متأسفانه پس از گذشت ۶ ماه و با وجود قول‌های مکرر در پاسخگویی، آمار و ارقامی توسط آن نهاد ارائه نشد. هرچند رئیس شورای اصناف این شورا را مسئول پاسخگویی به این امر ندانسته و تلاش کرد تا از طریق سازمان‌های بازرگانی آمار پرونده‌ها را به‌دست آورد، اما این موضوع خود نشان از ضعف نهاد مربوطه در پیگیری وظایفی است که قبلاً قانون برعهده آنها گذاشته بود. بدین ترتیب مشخص می‌شود که نمی‌توان مسئولیت بررسی شکایات و اختلافات را به چنین هیئت‌هایی که کارآمدی و پاسخگویی لازم را ندارند، سپرد. بنابراین، با توجه به موارد فوق و با تأکید بر حاکمیتی بودن وظایف حل اختلافات و رسیدگی به شکایات، باقی ماندن مسئولیت این وظایف برعهده سازمان تعزیرات حکومتی مناسب‌تر است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. در حوزه شمول قانون نظام صنفی، اختلافات زیادی میان برخی صنوف و دستگاه‌های مربوط و مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت بازرگانی وجود دارد که نمی‌توان این مشکل را تنها با

۱. نامه سازمان تعزیرات حکومتی به مجلس شورای اسلامی با شماره ۲۸۳۴ مورخ ۱۳۸۹/۳/۳.

۲. نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شورای اصناف کشور مورخ ۱۳۸۹/۶/۳ با شماره ۸۲-۱۴/۶/۶۲۲۵.



افزودن وظیفه «بررسی و تعیین صنوف مشمول قانون نظام صنفی کشور»^۱ به وظایف هیئت عالی نظارت مرتفع کرد. پیشنهاد می‌شود ماده (۲) قانون مذکور در این راستا اصلاح شود.

۲. در حوزه نظارت قانون نظام صنفی، اولاً تعدد ناظر وجود دارد که اثر نامطلوبی بر فضای کسب‌وکار می‌گذارد ثانیاً با توجه به تصویب قانون حمایت از مصرف‌کنندگان و نیز الحاق آیین‌نامه‌های جدید به قانون نظام صنفی، ترکیب ناظران تغییر یافته ثالثاً براساس بخشنامه ابلاغی، بخشی از نظارت وزارت بازرگانی به شورای اصناف کشور واگذار شده و برخلاف متن قانون، ناظران اصناف از سوی دولت تأمین مالی شده‌اند رابعاً میان شورای اصناف کشور و نهادهای نظارتی مانند وزارت بهداشت و سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی تفاهمنامه‌های نظارتی متزلزل و بدون پشتوانه قانونی منعقد شده است. بدین ترتیب لزوم یک بازرنگری کلی در این حوزه کاملاً احساس می‌شود تا امر نظارت به‌عنوان یک امر حاکمیتی تلقی شده و همان‌گونه که منابع آن را دولت تأمین مالی می‌کند، اجرا نیز در اختیار دولت باقی بماند یا دولت از طریق یک سازوکار جدید و با در اختیار داشتن ابزارهای مربوطه به اعمال نظارت عالیّه بپردازد.

نظارت عالیّه دولت باید به نحوی باشد که بتواند ناظرین مربوطه را به تحرک واداشته و در نهایت از انجام وظایف نظارتی حاکمیتی خود مطمئن شود.

۳. در حوزه قیمتگذاری قانون نظام صنفی، هرچند اصلاح لایحه در ساماندهی بیشتر وظایف قیمتگذاری کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها مؤثر است اما عدم ذکر مباحثی مانند سود عمده‌فروشی، سود خرده‌فروشی و ضریب پخش در قانون و تأکید بر لزوم اعمال آنها از موضوعات ضروری برای اصلاح لایحه است. شرایط خاص حاکم بر قیمتگذاری کالا و خدمات در شرایط کنونی ناشی از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نیز از نکات قابل تأمل است.

۴. در حوزه رسیدگی به شکایات قانون نظام صنفی، با تصویب ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان نوعی نسخ ضمنی در مورد مواد مرتبط با این حوزه در قانون نظام صنفی رخ داده که بهتر است این نسخ ضمنی به شکل صریح در قانون ذکر شود. همچنین برخی ابهام‌ها در روش مذکور در این حوزه در قانون فعلی و آیین‌نامه‌های آن وجود دارد.

باید توجه داشت پیشنهاد بازگشت مرجعیت رسیدگی به شکایات صنفی به هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، با توجه به عملکرد گذشته و حاکمیتی بودن وظیفه قضاوت و داوری نیازمند بررسی دقیق است.

۱. بند «۱۸» لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۹ هیئت وزیران و اعلام وصول مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات، مصوب مورخ ۱۳۷۳/۸/۲ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار.
۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۱) قانون نظام صنفی کشور در مورد نحوه همکاری نیروی انتظامی با اتحادیه و مجامع امور صنفی و شورای اصناف کشور، بدون ذکر تاریخ در سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران.
۳. آیین‌نامه و ضوابط استفاده از ضرایب عمده‌فروشی و خرده‌فروشی کالا، سایت مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت بازرگانی.
۴. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» بند «ط» ماده (۳۰) قانون نظام صنفی (تشکیل کمیسیون‌های اتحادیه‌های صنفی)، بدون ذکر تاریخ در سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران.
۵. الحاقیه آیین‌نامه ماده (۴۵) قانون نظام صنفی مبنی بر تشکیل واحد بازرسی و نظارت اصناف و نحوه اداره آن، مصوب ۱۳۸۶/۸/۶ وزارت بازرگانی.
۶. اساسنامه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، مصوب مورخ ۱۳۵۸/۱۰/۲۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران.
۷. بخش اصناف در سایر کشورها، سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران وزارت بازرگانی به آدرس: www.asnaf.ir.
۸. پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران، ۱۳۸۸/۵/۲۸.
۹. تحلیلی بر قانون نظام صنفی در راستای صنوف تولیدی و بررسی تجربه کشورهای مختلف در تفکیک صنوف تولیدی از صنایع کوچک، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.
۱۰. تحلیلی بر قانون نظام صنفی در راستای صنوف تولیدی و بررسی تجربه کشورهای مختلف در تفکیک صنوف تولیدی از صنایع کوچک، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.
۱۱. تصویب‌نامه درخصوص تعیین سازمان و تشکیلات تعزیرات حکومتی، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۳ وزارت بازرگانی - وزارت دادگستری.
۱۲. تصویب‌نامه نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)، مصوب مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ هیئت وزیران.
۱۳. تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۵۲۰۲-۷۳/م مصوب مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۰.
۱۴. جلسه کارشناسی نمایندگان مرکز امور اصناف شور با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه نظارت قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۱.
۱۵. جلسه کارشناسی نمایندگان مرکز امور اصناف شور با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه شمول قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۱۹.
۱۶. جلسه کارشناسی نمایندگان سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد حوزه شمول قانون نظام صنفی در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۸.
۱۷. درباره ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور، دفاتر زیربنایی و حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۸۶.
۱۸. صامعی، ناصر و بهروز قاسمی. آسیب‌شناسی کنترل و نظارت در بازار ایران، مؤسسه نشر کلمه، ۱۳۸۵.



۱۹. غضنفری واگذاری بازرسی‌ها را ابلاغ کرد، خبرگزاری الف، ۱۳۸۹/۵/۳.
۲۰. فهرست تفکیکی صنف و صنعت، مصوب ۱۳۷۶/۲/۷ هیئت عالی نظارت، مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت بازرگانی.
۲۱. قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران، مصوب مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۷۰/۱/۶ شورای نگهبان.
۲۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۳. قانون ارتقای کیفی خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۹/۳/۵ شورای نگهبان.
۲۴. قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۱/۱۲/۲ شورای نگهبان.
۲۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ شورای نگهبان.
۲۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مورخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۷. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳ کمیسیون قوانین عدلیه.
۲۸. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و تصویب ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس سنا.
۲۹. قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳۰. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۳ شورای نگهبان.
۳۱. قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ مجلس شورای ملی.
۳۲. قانون نظام صنفی کشور، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.
۳۳. قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۶۹/۵/۲ شورای نگهبان.
۳۴. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عملکرد سه‌ساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت نظارت راهبردی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۸.
۳۵. گزارش رژیم تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران، دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری وزارت بازرگانی، زمستان ۱۳۸۷.
۳۶. لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۹ هیئت وزیران و اعلام وصول مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی.
۳۷. مصوبه شماره ۳۸۹۰/ق مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳۸. نامه سازمان تعزیرات حکومتی به مجلس شورای اسلامی با شماره ۲۸۳۴ مورخ ۱۳۸۹/۳/۳.
۳۹. نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شورای اصناف کشور مورخ ۱۳۸۹/۶/۳ با شماره ۸۲-۱۴/۶/۱۳۲۵.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۸۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حوزه‌های مهم نظام صنفی از منظر فضای کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین: سیدمحسن علوی‌منش

ناظر علمی: فتح‌اله تاری

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۳/۲۵